



湖南省廉政研究基地
湖南大学廉政研究中心

廉政反贪研究文库

中国特色社会主义 权力监督体系研究

ZHONGGUO TESE SHEHUI ZHUYI
QUANLI JIANDU TIXI YANJIU

邓频声等◎著

健全的权力监督制约体系是政治文明的**基本特征**，也是现代政治文明建设的**重要方向**。

加强对权力运行的**监督制约**，保证各级干部把人民赋予的权力用来为人民服务，始终是我们党执政所面临的一个**重大课题**。

时事出版社



湖南省廉
湖南大学廉

中国特色社会主义 权力监督体系研究

ZHONGGUO TESE SHEHUI ZHUYI
QUANLI JIANDU TIXI YANJIU

邓频声等◎著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国特色社会主义权力监督体系研究/邓频声著.
—北京:时事出版社, 2011. 1
ISBN 978-7-80232-402-2

I. ①中… II. ①邓… III. ①国家权力机关—监督—
研究—中国 IV. ①D630.9

中国版本图书 CIP 数据核字 (2010) 第 250609 号

出版发行: 时事出版社
地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号
邮 编: 100081
发行热线: (010) 88547590 88547591
读者服务部: (010) 88547595
传 真: (010) 68418647
电子邮箱: shishichubanshe@sina.com
网 址: www.shishishe.com
印 刷: 北京昌平百善印刷厂

开本: 787 × 1092 1/16 印张: 17.25 字数: 200 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

定价: 45.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

丛 书 名 湖南省廉政研究基地
湖南大学廉政研究中心 廉政反贪研究文库

学术顾问 许云昭 田淑兰 李步云 张月娇

主 编 邓频声

副 主 编 杜钢建 陈晓春 雷玉琼

编 委 (按姓名排序)

陈宇翔 黄大熹 龙太江 聂资鲁

沈其新 石柏林 田湘波 肖洪泳

杨胜刚 于祥成 颜克高 袁柏顺

赵香如 赵 迅 钟小红

前 言

2010年，对于中国来说是一个很值得纪念的标志性年份。这一年，中国超越日本成为世界第二大经济体，同样值得铭记的还有另外一项历史性成就：十五大正式提出的一项目标如期实现——由七个法律部门、三个层次法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经基本形成。虽然社会主义法治国家建设尚只基本解决最为急迫的有法可依问题，中国特色社会主义政治体制改革与政治文明建设仍然任重而道远，但我们有足够的理由相信，中国特色社会主义政治法律体制的主体框架已经确立。作为其中必不可少的一个组成部分，中国特色社会主义权力监督体系基本框架也因此基本形成并得以确立。

中共中央关于《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》以及《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要2008—2012年工作计划》，全面、系统地提出要加强权力运行的制约和监督，确保权力正确行使；要加强对领导机关、领导干部特别是各级领导班子主要负责人的监督；加强对重点环节和重点部位权力行使的监督；要求充分发挥各监督主体的积极作用，提高监督的整体效能。综合运用多种监督形式，努力形成结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制。可

以认为,中国特色社会主义权力监督体系是一个建立在中国特色社会主义政治法律制度基础上,以权力的运行为监督对象,包括党内监督、人大监督、行政机关内部监督、司法监督、司法机关内部监督、民主党派监督、群众监督、舆论监督等各种形式的一个完整的权力监督体系。

本书围绕中国特色社会主义权力监督体系,分别对党内监督、人大监督、行政机关内部监督、司法监督、司法机关内部监督、民主党派监督、群众监督、新闻媒体监督等各种监督形式展开探讨。对于每一种监督形式,我们试图既总结其所取得的进展,也直面其中存在的问题,探究产生这些问题的原因,提出完善与加强各种形式监督的建议。

历史地看待改革开放以来的30年,我们能够发现,每一种监督形式的建立与完善,都取得了明显的、长足的进展。不过,不平衡现象也十分明显。一方面,各种形式的监督进展并不一致,一些监督形式如舆论监督和群众监督,近年来对于权力监督发挥的作用在显著增强;另一方面,各种形式的监督所发挥的功效也各不相同。总的来说,各种形式的监督就其体制机制和具体制度的设计方面来说还存在不少值得改进的空间,而就其落实的情况来看,还远不能令人满意。

更为重要的是,各种监督形式作为中国特色社会主义权力监督体系不可或缺的重要组成部分和子系统,彼此之间的合作仍然有待进一步加强。唯有如此,才能进一步形成并发挥整体合力,使权力的运行始终受到监督,使监督始终有序而有效。

我们深信,通过不断总结和探索,以加强和完善各种形式的监督,健全中国特色社会主义权力监督体系,必将有力地推动我国反腐倡廉建设的进程。

目 录

CONTENTS

前 言	1
第一章 完善和加强党内监督研究	1
一、党内监督的成就与不足	1
（一）党内监督的进展与成就	1
（二）党内监督仍然存在的问题	4
二、党内监督存在不足的原因	8
（一）党内监督制度设计本身有一定的缺陷	9
（二）党内监督制度的落实缺乏相应的条件	10
三、完善与加强党内监督的对策建议	14
（一）从党委到党代会：权力重心转移与体制 安排	15
（二）机制设计——党委会由实际的首长负责 制向委员会制回归	18
（三）集体领导的技术变革：改革议事规则	20
（四）积极发展党内民主	22

(五) 维护党内制度的完整性与权威性	24
第二章 完善和加强人大监督研究	27
一、路径选择：监督模式与人大监督	29
(一) 权力监督的两种模式：纵向监督与 横向监督	29
(二) 横向监督模式下的人大监督：分权与 制衡	32
二、体制障碍：人大监督与党的关系	34
(一) 党政不分的消极影响及其克服	34
(二) 人大能否监督党？	40
三、权力平衡：人大监督与司法独立	43
四、制度改良：人大监督机制的自身完善	49
(一) 充实人大监督机构	50
(二) 完善对人大代表的监督机制	54
(三) 健全人大监督的程序与手段	56
第三章 完善和加强行政机关内部监督研究	60
一、现状分析	60
(一) 现行行政机关内部监督体系建设的 主要优势	60
(二) 现行行政机关内部监督体系建设的 主要薄弱环节	64
二、改革设想	85
(一) 改革和完善一般监督体系的建议	85
(二) 改革和完善行政监察体系的建议	90
(三) 改革和完善审计监督体系的建议	93

(四) 改革和完善财政金融监督体系的建议	98
第四章 完善和加强司法监督研究	103
一、司法监督制度的理论基础	103
(一) 相关概念界定	103
(二) 司法权的特点	106
(三) 司法监督的内容	107
(四) 司法监督的重要性	109
二、我国司法监督制度的现状剖析	111
(一) 我国司法监督制度的主要优势	111
(二) 我国司法监督制度存在的弊端	114
(三) 制约我国司法监督制度作用发挥的 原因	121
三、完善我国司法监督制度的对策与措施	124
(一) 确保司法机关依法独立行使职权	124
(二) 预防和遏制司法腐败	129
(三) 加强司法监督力度	130
(四) 提升检察机关的作用	133
(五) 整合法院行政案件的审判制度	135
(六) 注重发挥司法监督与其他监督制度的 协同效应	136
第五章 完善和加强司法机关内部监督研究	139
一、司法机关内部监督的困境分析	140
(一) 法院系统内部监督的困境	140
(二) 检察院系统内部监督的困境	145
(三) 检察院对法院审判监督的困境	149

二、司法机关内部监督面临困境的深层原因	152
(一) 对司法独立与对司法权监督之间的 关系认识存在不足	152
(二) 司法权力的内部配置不合理	154
三、司法机关内部监督的改革之路	156
(一) 理顺司法独立与对司法权监督的 关系	156
(二) 合理配置司法机关内部权力	158
(三) 法院系统内部监督具体机制的完善	160
(四) 检察院系统内部监督具体机制的 完善	163
(五) 检察院对法院审判监督机制的完善	167
第六章 完善和加强民主党派监督问题研究	170
一、现状分析	171
(一) 民主党派监督的主要优势	171
(二) 民主党派监督的主要薄弱环节	185
二、改进设想	197
(一) 端正态度, 自觉、诚恳地接受监督	197
(二) 民主监督应该法律化、制度化	198
(三) 要完善民主党派的民主监督机制	199
(四) 民主党派要有加强自身建设的 紧迫感	203
第七章 完善和加强群众监督研究	204
一、群众监督在我国权力监督体系中的地位	204
(一) 群众监督概述	204

(二) 群众监督的特点	205
(三) 群众监督的意义	208
二、当前群众监督存在的主要问题	217
(一) 监督意识弱化	218
(二) 群众监督制度不完善	222
(三) 权力运行的透明度不够	224
(四) 监督渠道不畅	225
(五) 监督主体的能力有欠缺	226
(六) 制度执行不力	227
三、完善和加强群众监督工作的对策建议	228
(一) 强化监督意识	229
(二) 完善群众监督制度	230
(三) 进一步提高权力运行的透明度	232
(四) 保障监督渠道的畅通	233
(五) 提高群众的监督能力	235
 第八章 完善和加强新闻媒体舆论监督研究	237
一、新闻媒体舆论监督的成就与问题	238
(一) 新闻媒体监督近年来的进展	238
(二) 新闻媒体舆论监督存在的不足	245
二、完善和加强新闻媒体监督的思考	248
(一) 纠正认识偏差：在对立观念之间 寻求平衡	248
(二) 加快中国特色的社会主义新闻 立法步伐	254
(三) 创造性运用新闻媒体舆论监督的 现有空间	257

（四）建立与新闻媒体监督的联动与 跟进机制	258
--------------------------------	-----

后 记	260
-----------	-----

第一章 完善和加强党内监督研究

一、党内监督的成就与不足

（一）党内监督的进展与成就

自十一届三中全会以来，在吸取“文化大革命”教训的基础上，党的建设开始走上一条制度建设的新路子。党的十三大提出了从严治党的任务，并要求党的建设走出一条不搞政治运动，而靠改革和制度建设的新路子。依法治党，即依照宪法和法律，以及党章和党内法规体系来实现党要管党，从严治党。这一方针为党内监督的完善与加强指明了方向，设定了路径。在这一大背景下，遵循党的建设的整体路径，党内监督取得了积极的进展。关于我国社会主义执政党党内监督的成就，无疑是多方面的。例如，党内专门监督机构的职能及其作用不断强化，党内监督教育不断加强。但是，制度方面的逐步建立健全，应该是改革开放以来党内监督方面最大的成就。

1986年中国共产党十二届六中全会通过的《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》提出，要“严格执行党的纪律，建立和健全党内监督制度和人民监督制

度，使各级领导干部得到有效的监督”，《决议》明确提出制定党内监督制度的目标。1987年《中共中央纪律检查委员会关于对党员干部加强党内纪律监督的若干规定（试行）》，进一步提出建立“一套制度制约和监督党和国家的高级领导人、特别是职权最高的领导人都能严格遵守宪法、遵守党纪，不至于不受任何限制自由行动……”^①。虽然更早以前的党的重要决议和决定以及“关于党内政治生活的若干准则”等制度已经初步确定了党内监督的思想，但集中、系统而明确地进行党内监督制度建设，应该说自此开始。从那以后，通过不断修改党章，以及建立党内法规，党内监督的制度建设走上了快车道。其中比较重要的有15项（参见附录）。通过这些不断完善、彼此关联的党内法规，尤其是《中国共产党党内监督条例（试行）》、《中国共产党党员权利保障条例》、《中国共产党巡视工作条例（试行）》，党内监督有了全面、系统的党内法规可以遵循。

上述党内法规总结了相关经验，形成了党内监督的十种制度，即集体领导和分工负责制度、重大事项通报与报告制度、述职述廉制度、民主生活会制度、信访处理制度、巡视制度、谈话和诫免制度、舆论监督制度、询问和质询制度、罢免或撤换要求及处理制度。这些制度包括党内监督与党外监督的结合，由上而下与自下而上监督的结合，基本构建了中国特色社会主义执政党党内监督的完整制度体系。

首先，明确了党内监督的重点对象。从1987年开始加

^① 《中共中央纪律检查委员会关于对党员干部加强党内纪律监督的若干规定（试行）》，中办发〔1987〕3号1987-7-29，中央纪委法规室监察部法规司编：《党风廉政建设和反腐败现行法规制度全书》（第一卷），中国方正出版社，2006年版，第170页。

强党内纪律监督的若干规定至今，党内监督的重点是主要领导干部。加强党内纪律监督的若干规定指出：“党内纪律监督的重点，是各级党员领导干部，特别是主要领导干部。”2003年的党内监督条例指出：“党内监督的重点对象是党的各级领导机关和领导干部，特别是各级领导班子主要负责人。”而这一点也同样体现在2008年的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要2008—2012年工作规划》当中。

其次，明确了党内监督的主要内容。党内监督就其内容而言，涉及多个方面。既包括政治纪律的监督，确保各级领导班子和干部遵守党的章程和其他党内法规，维护中央权威，贯彻执行党的路线、方针、政策和上级党组织决议、决定及工作部署的情况，也包括对遵守宪法、法律，坚持依法执政的情况所做的监督。党内监督的内容还包括对贯彻执行民主集中制的情况，保障党员权利的情况，在干部选拔任用工作中执行党和国家有关规定的情况，密切联系群众，实现、维护、发展人民群众根本利益的情况以及廉洁自律和党风廉政建设的情况。

在党内监督中，同样紧紧围绕权力的行使而进行，尤其重要领域和关键环节的权力行使。由于党管干部的原则贯穿于各个领域，党政领导干部选拔任用的权力至关重要。此外，在司法权、行政审批权和行政执法权的权力行使中，在财政资金和金融、国有资产等领域和关键环节的权力行使中，党内监督同样可以发挥作用。

再次，确立了党内监督的主体。党内监督的主体包括党的各级委员会、各级委员会委员、各级纪律检查委员会、各级纪委会委员、党员、各级党的代表大会代表。根据党内监

督条例的规定，各个主体在党内监督当中有着不同的职责。概而言之，党内监督的主体之一是组织，即各级党委和各级纪委。各级党委领导党内监督工作，各级纪委是党内监督的专门机关。党内监督的主体之二是作为上述两大组织的委员会成员，分别对同级党委、纪委两大组织及其领导班子的其他成员进行监督。党内监督的主体之三是普通党员及党员代表大会代表。前者理论上可以在特定条件、特定要求下对党的任何组织、任何党员乃至党的政策进行监督；后者则可在闭会期间监督其所在选区的领导班子及其成员。

（二）党内监督仍然存在的问题

首先，党内监督的重点对象并未得到有效监督。

作为党内监督重点对象的“一把手”，仍然没有得到很好的监督。根据有关资料可以发现，“一把手”的权力运行受监督情况不容乐观。1998 年在全国查处的地厅级干部中，“一把手”占总数的 42.1%。有学者不仅从统计数字中，而且从腐败分子所吐露的如“到我们这一级别的干部就没人管了”、监督机构对于“一把手”“形同虚设”、“牛栏里关猫，进出自由”之类的“真言”；从当官追求“有实权的第一把手”的“行动”中、从当今“第一把手”所拥有的权力之大、从腐败了的“第一把手”暴露的过程等现象发现，反腐败中的“监督难、难监督”，就是难在对“第一把手”的监督上，是“当今在监督问题上的症结所在”。^① 时至今日，

^① 邵道生：“权力监督缺失下的‘第一把手’腐败”，《剧变社会期的中国腐败问题》之第三部分，<http://www.wyzsx.com/Article/Class4/200704/16789.html>。

这种状况并没有得到根本的改观。^①

相关数据尚只表明“一把手”滥用权力达到违纪或者违法犯罪的相关信息，尚未包括除此之外的滥权行为。此外，考虑到“一把手”的人数相对有限，在全部受查处者当中能够占有这一比例，可以认为是触目惊心；再考虑到有的领导班子成员虽非党政“一把手”，但对于所分管的工作而言是第一号人物，拥有实际的决定权，“一把手”腐败的比例更会远远超过所列举的这一数字。上述比例所反映的“一把手”腐败问题的严重性应该警惕和重视。

需要说明的是，“一把手”并非全部都是党员领导干部，但无疑党员领导干部在其中占有绝对多数的比例。“一把手”腐败问题的严重并非单纯可以归为监督的问题，教育的有效性以及整体制度规范的有效性、惩治执纪方面亦存缺陷。而就监督而言，也并非单纯只是党内监督的问题，但毫无疑问的是，以党要管党、从严治党为目标的党内监督使命重大，责任重大，但党内监督的效果却并不乐观。

其次，党内监督的各项主要内容之间成效不一。

作为监督主要内容的政治纪律得到了较好的监督，虽然上有政策下有对策的现象也经常出现，但一般来说，党员领导干部对于政治纪律的遵守，无论就自觉性还是监督的及时性、有效性都保持了一个较好的状态。无论是党章中纪委被赋予的职责与使命，还是党内监督的内容之规定，政治纪律都处于一个优先的、首要的位置。

^① 有学者认为，从2009年查处的贪腐案件来看，“一把手”成为贪污腐败渎职犯罪的重灾区。一些资料数据显示是“最重要的趋势”，其理据是一些地方的数据表明“一把手”犯案比例超过50%。见“盘点09年腐败案：群蛀现象严重 小官成大贪”，《法制日报》，2009年12月10日。